

400 UTOPIES ?

Louis Ergan et Loeiz Laurent

A l'issue d'un référendum soulignant la volonté de solidarité des villes et des campagnes, texte après texte, et kilomètre carré après kilomètre carré, le territoire se recompose progressivement en régions et en "pays", véritables bassins de formation et d'emploi, d'habitat et d'équipement collectif. Mieux qu'une utopie particulière, cette prise en considération de nos vraies solidarités est la condition première de réalisation de toutes nos utopies. Le recours au "pays", c'est la souplesse retrouvée dans des articulations pertinentes. Devant moins sa force à l'importance de sa population qu'à l'ampleur et à la diversité de son espace, la France s'y étire et se désankylose.

Juillet 2005. Le nouveau Président de la République une fois de plus a été élu sur le thème du changement. Comme ses prédécesseurs, il hérite d'un État endetté et de groupes de pression chargés d'un mandat unique, crispés sur leurs positions corporatistes et hermétiques à toute démarche généreuse car leur incrustation parisienne les a coupé du pays réel. L'Europe étonnée, effarée, assiste à la lente régression d'une nation pourtant comblée des dieux, huitre fermement fixée au rocher et baillant en attendant que le flot lui apporte de quoi vivre. Comme atteints par un virus, 80 % des lycéens y déclarent aspirer faire carrière dans le service public. Développer la mobilité entre administrations demeure inconcevable. La Nation attend sans réagir le boom des retraités, avec son cortège de conservatisme et de rigidités grandissantes.

Sur toute la planète, les États cherchent à soulager les jeunes d'un poids trop lourd de la fonction publique et des générations âgées. L'organisation administrative est simplifiée et l'âge de la retraite repoussé. Les fonctionnaires à

la plus longue espérance de vie ne sont plus les plus jeunes à partir en retraite, mais les ouvriers des carrières. La Suède a décidé que les ménages de doubles actifs sans enfants ne pourraient plus bénéficier de pensions de réversion. Les charges ont diminué. Le pouvoir d'achat des citoyens a augmenté. Le chômage des jeunes est devenu résiduel.

La France n'ignore pas ces débats. Témoin le combat ubuesque mené en 2003, 2004 et 2005 par le couple Michel Rassignac et Sophie Lenfant contre le ministre de l'Éducation et de la morale civique. Ces deux enseignants avaient été révoqués pour avoir choisi de légitimer leur union le jour de la rentrée. Il est vrai qu'ayant tous deux divorcés, ils étaient récidivistes du fait, mais la première fois on ne leur avait rien dit. L'administration avait fermé les yeux sur la date. Trois jours de congé bien placés, c'est toujours bon à prendre et le ministère n'a pas à se mêler de la vie privée de ses agents.

Le nouveau Président avait gracié le couple mais déploré leur égarement. Passé les autres mesures d'amnistie, destinées à désencombrer les tribunaux et dessiner un visage souriant à la République, le nouveau Président voulait redonner aux Français le sens des responsabilités. Mais que faire ? Provoquer un choc en démissionnant ? L'État ne peut se défausser au sommet. Exiger des futurs bacheliers une année de participation à une association altruiste ? C'était copier certains États américains. Poser par référendum au peuple la fameuse question : ce que vous pouvez faire pour votre nation est-il plus important que ce que votre nation peut faire pour vous ? Ce serait sombrer mondialement dans le ridicule. Il y a beau temps que l'on ne demandait plus aux fonctionnaires de prêter serment de fidélité au

roi, à la loi ou à la Nation. Les promesses électorales étaient l'apanage des élus, non des électeurs... Il fallait trouver autre chose.

C'est alors que le Président se souvint de tracts que, jeune militant communiste, il avait collés dans les cabines téléphoniques de sa Nièvre natale au début des années 70 : "Vivre, travailler et décider au pays". Le mot "décider" l'avait alors intrigué et enthousiasmé. Il se souvint aussi de la terreur des notables après que, dans une loi portant son nom, le facétieux Charles Pasqua ait évoqué une organisation du territoire en "pays" exprimant les solidarités réciproques entre la ville et la campagne et cadre de cohérence de l'action de l'État. Il se souvint enfin être tombé sur une collection d'utopies publiée par une association proche de la DATAR, peu après la fameuse dissolution de 1997. Il ne se souvenait pas du nom des auteurs, parfaitement inconnus du grand public, mais du thème, le "pays", territoire réconciliant ville et campagne et se substituant au département et aux groupements de communes pour fonder la démocratie locale. Tenait-il dans ce thème son électrochoc ? Le pays, lieu d'une cepplesse et d'une citoyenneté retrouvées ?

Mobilisé sur le sujet, le cabinet de l'Élysée découvrait l'ancienneté de ce projet de réorganisation et l'enthousiasme qu'il avait toujours suscité. L'on ressortait les textes de Sieyès et de Thouret présentant le département comme moyen pour éviter toute dérive républicaine et tout risque de démocratie locale. La première République avait songé supprimer cet outil de despotisme administratif et le remplacer par des entités plus petites fédérées en régions. Napoléon avait créé l'arrondissement dans cette intention. Ce rêve jamais abandonné avait été défendu à la Libération par des hommes aussi différents que le géographe Jean-François Gravier dans *Mise en valeur de la France*, le premier directeur général de l'INSEE Francis-Louis Closos dans *La région, mode moderne de gouvernement*, et l'inspecteur général Jean Bancal dans sa monumentale *Histoire de l'administration française*. Le général De Gaulle censuré par ses ministres avait lui aussi nourri de tels projets. Dans ses voyages en province, il ne s'attardait pas dans

les préfectures, mais visitait toutes les villes d'une même région historique. Et pourtant, tous les efforts engagés dans cette direction avaient été étouffés. Principaux arguments opposés aux partisans de la réforme : la difficulté de la transition et la commodité de l'administration. "Une certaine distance protège les bureaux, surtout si l'administré est diplômé et apte à se mêler de ce qui le regarde. L'on n'administre bien que de loin" martelait-on à la direction générale des collectivités locales. Mais au Travail, à l'Éducation Nationale, à la DATAR ou au Plan, le courant rénovateur dominait. Sur le terrain, le volet territorial des contrats de plan Etat-régions clos en 2003 avait suscité d'intenses espérances. Enfin, l'impuissance des Français à réduire l'empilement excessif de leurs étages d'administration était, en France comme en Europe, l'objet de tous les sarcasmes.

A VIN NOUVEAU, IL FAUT OUTRES NOUVELLES

Alors, en cet été 2005 dédié pour une fois à la réflexion et à la méditation, le Président s'efforça de dire tout haut ce que tout le monde savait déjà.

"Jadis légère et court vêtue, la France a beaucoup trop d'habits sur le dos, et mal taillés. Génée à toutes les entournures, elle parvient mal à être de son siècle. Trente ou quarante années de vains discours sur la rationalité des choix budgétaires, la déconcentration, la participation, la nouvelle citoyenneté, la lisibilité de nos institutions, la clarification des compétences des collectivités locales, la réforme des finances locales et tout dernièrement le développement durable, en apportent la démonstration. Rien ne peut aboutir dans des institutions territoriales mal dimensionnées."

"Le vin nouveau des réformes exige des outres nouvelles. Pour cela rien n'est plus urgent que de restaurer progressivement sur le terrain de vrais espaces de solidarité. L'interdiction de cumuler les mandats et la diminution de la tutelle de l'État accroissent l'urgence d'inscrire l'action des élus dans des espaces pertinents. La remise en ordre sera longue. Elle s'offre à la jeune génération qui piétine aujourd'hui à nos portes. Les Gaulois comptaient par "siècles" de trente ans. Après trente ans de réformes décevantes, car coulées

dans des espaces inadaptés, je vous invite à inaugurer trente années de véritables mutations.”

“Avec la montée des régions depuis 1964, et la création des premières communautés urbaines à Bordeaux, Lille et Lyon en 1966, notre génération a vu passer de trois à cinq en métropole le nombre des niveaux d’administration habilités à prélever l’impôt. Les communes ont de 0 à 2 000 000 d’habitants, les groupements de communes de 900 à 1 500 000, les départements de 70 000 à 2 500 000, les régions de 250 000 à 11 000 000. L’État omniprésent en a 60 000 000 dans une Union Européenne atteignant à présent les 250 000 000 d’habitants. Toutes ces entités se recouvrent et la confusion des compétences est totale. L’émiettement de la décision dans des structures inefficaces et jalouses de leurs prérogatives pèse sur notre compétitivité et notre réactivité. Nous devons réduire l’empilement de nos structures territoriales et préciser du même coup leurs compétences.”

“Avec ses trois ou quatre villes, le département est trop petit pour constituer une région vivante. Il est trop grand par ailleurs pour favoriser l’expression des besoins des populations et l’intervention citoyenne. Le département assumera mieux sa fonction essentielle de mise en solidarité des villes et des campagnes en épousant approximativement la dimension de nos arrondissements ou de nos districts scolaires. La France aura ainsi comme ses voisins quatre niveaux d’administration. La commune en milieu rural et le quartier en milieu urbain assureront de bonnes relations de proximité. Le pays exprimera la solidarité des villes et des campagnes dans l’aménagement du territoire et le développement. La région sera renforcée et accueillera de véritables fonctions métropolitaines. Enfin l’État sera le vrai garant du futur de notre société.”

“Les voix des différents partis se sont rassemblées en 1995 et 1999 sur ce concept de pays présenté tour à tour comme lieu de cohérence de l’action de l’État et de mobilisation des acteurs locaux. Mais le législateur a laissé entendre que cette structure pourrait être appelée à cohabiter indéfiniment avec les communautés de communes et les départements, introduisant par là à terme

un sixième niveau d’administration. Cette perspective est inadmissible. La question est suffisamment importante pour justifier d’un référendum.”

“Vous choisirez ce qui vous semblera la meilleure solution. Ne craignez pas la tempête. Il y a moyen d’évoluer tranquillement vers plus de simplification. La vie, l’homme, le langage, tout ce qui est survenu de grand sur la Terre est arrivé sans bruit. C’est la brise légère et non le vent furieux qui fit sortir Elie de la grotte où il se terrait. Il ne s’agit pas de faire table rase de notre administration actuelle, mais de lui indiquer une direction pour l’avenir. Si vous choisissez le pays, nous n’allons pas en établir d’entrée de jeu une carte idéale, puis faire passer les départements à la trappe. Il est possible de procéder par ajustements successifs, texte après texte, et kilomètre carré après kilomètre carré. Après tout, le passage de la société féodale à la société administrée qui nous gouverne encore ne s’est pas fait en un jour.”

“Nous n’allons pas toucher en un premier temps à la commune et à la région. Mais vous aurez à dire si, entre ces deux espaces, il convient de privilégier le département et le canton, laissant dos à dos communautés rurales et agglomérations urbaines, ou bien s’il convient de préférer un échelon unique, le “pays”, associant les villes et les campagnes dans une stratégie conjointe d’aménagement et de développement.”

Les Français furent un peu saisis. Ils s’étaient habitués aux départements. Ce quadrillage royal en entités proches de 364 lieues carrées avait même généré des noms tribaux. L’on pouvait être Vendéen, Corrèzien, Finistérien, Morbihanais ou Costarmoricain. Après avoir songé troquer le nom de leur département pour celui de Seiche-et-Rance, les habitants d’Ille-et-Vilaine avaient fini par se découvrir Vilainiliens. Et voilà que le département allait s’effacer...

Structurées par les villes, les identités de pays étaient fortes. Le Bessin, le Loudunais, l’Avignonnais déclinaient des noms de cités comme les pays de Rennes ou de Nantes. Dans le nord du Finistère, l’on se disait “de Brest” sans pour autant être “de Brest même”. Dans le sud, l’on se disait Cornouaillais. Marqués par de nouvelles polarisations, les pays du troisième millé-

naire n'avaient parfois rien de commun avec les anciens pays chers aux géographes. Groupés autour d'une ville de 30 000 habitants apparue en fonds d'estuaire aux confins du Léon et du Trégor, les habitants du pays de Morlaix revendiquèrent leur double extraction comme une force, et la racine d'une nouvelle identité. La question toute théorique des niveaux d'administration s'accompagna d'une débauche de littérature sur les appartenances locales.

Dans la quasi totalité des régions, le vote fut positif. Restait à assurer la transition tranquille annoncée...

LENTEMENT, TEXTE APRÈS TEXTE...

Lentement, texte après texte, sans rien bouleverser, le législateur allait prendre en compte la nouvelle réalité. Mais quels pays retenir ? Ceux mis en place par des commissions départementales ou régionales dans les années 90 étaient loin de couvrir l'ensemble du territoire, et n'avaient jamais eu l'ambition de prendre le relais des départements. Le pays devait avoir une armature administrative au départ, et disposer d'un véritable centre. Or certains "pays" avaient exclu la ville, laquelle captait néanmoins chaque matin lycéens et actifs. Décision fut prise de se raccrocher provisoirement à l'arrondissement. La vieille loi d'orientation de 1995 ne disait-elle pas qu'il serait "tenu compte de l'existence des pays pour la délimitation des arrondissements" ? Aucun délai n'allait être fixé. L'on pouvait prendre son temps. Trente années ne seraient pas de trop pour obtenir, par approximations successives, un découpage convenable. En attendant, les 330 arrondissements couvrant l'ensemble du territoire national en 2005 allaient préfigurer les pays.

Dans tous les textes, le mot de département fut progressivement remplacé par celui d'arrondissement. L'une après l'autre, les responsabilités des préfets de département furent déléguées aux sous-préfets d'arrondissement. Une partie des conseils régionaux fut élue par arrondissement.

Les commissions d'urbanisme commercial s'inscrivirent précocement dans ce même cadre. On se rappelait avec étonnement l'époque où les représentants des commerçants et des con-

sommateurs de Pau et de Bayonne avaient à traiter d'une implantation de 400 mètres carrés à Mauléon, ceux du Havre et de Rouen d'une implantation à Fécamp et ceux de Brest et de Quimper d'une implantation à Morlaix. Comment avait-on pu tolérer ce mode d'administration ?

L'arrondissement parfois redessiné fut également retenu pour les pompiers, un long conflit entre les départements et les grandes agglomérations prenant ainsi fin. La région, elle, devenait animatrice du réseau, responsable de la veille technologique et de la formation des personnels de sécurité et d'intervention.

Très rapidement, l'arrondissement fut retenu comme espace de péréquation pour la taxe professionnelle. "Un impôt archaïque et imbécile" avait dit naguère un autre président de la République. L'État se trouvait amené, pour réduire les anomalies, à verser chaque année près de 80 milliards de francs sur les 120 réclamés aux entreprises par les collectivités locales. L'appropriation communale de cet impôt amenait la population à s'accumuler stupidement autour des aéroports ou des centrales nucléaires, car elle y était moins imposée et mieux servie qu'ailleurs. Et pourtant, la réforme si nécessaire n'avancait pas. C'est qu'entre la commune trop petite et le département trop grand, aucun espace reconnu ne s'offrait pour prélever normalement l'impôt. Absente sur une bonne partie du territoire, l'intercommunalité ne rassemblait parfois que trois ou quatre communes richement dotées et se coalisant pour échapper à toute autre obligation de partage.

Les mesures valorisant l'arrondissement soulignèrent l'urgence d'en revoir les contours, quitte à franchir parfois les limites régionales et départementales. A Vierzon, Redon, Mâcon, Avignon, Alençon et Brive-Terrasson, l'affaire fut rondement menée. Mais ces territoires n'en devinrent pas pour autant des pays de plein exercice. Ce fut l'objet d'une toute autre aventure.

... ET KILOMÈTRE CARRÉ APRÈS KILOMÈTRE CARRÉ

Opérer texte après texte sur l'ensemble du territoire était insuffisant. Il fallait simultanément construire une cible, expérimenter localement ce

que pourraient être demain dans toute la France des pays de plein exercice. Ainsi cohabiteraient temporairement dans nos institutions des départements traditionnels, appliquant les uns après les autres les textes valorisant l'arrondissement, et des circonscriptions d'un nouveau type, pays exprimant au mieux les solidarités ville-campagne.

Les nouveaux pays furent peu nombreux au départ, tantôt inclus dans un département traditionnel, comme le pays de Loudun, tantôt à cheval sur ses limites, comme celui de Brive. Bien dimensionné, le territoire de Belfort expérimenta sans changement de périmètre les nouvelles institutions. Peu à peu, en un lent mouvement de reconquête, et en finissant par les anciens chefs-lieux de département, la France se couvrit des nouvelles institutions. Quand les pays de Thouars, Bressuire et Parthenay eurent pris successivement leur autonomie, ce qui resta du département des Deux-Sèvres devint pays de Niort.

Le ministère des finances joua un rôle moteur dans la conception et la conduite de ces expériences. Doter les nouveaux territoires d'un véritable budget couvrant l'ensemble des services rendus aux populations permettrait d'éviter bien des gaspillages. La généralisation des cofinancements avait désresponsabilisé les élus et poussé à trop de dépenses inutiles. Le budget national était requis pour rémunérer un perceuteur travaillant une demi-heure par jour ou maintenir une maternité sans naissances alors que d'autres dépenses eussent mieux dynamisé le territoire. Mettre en balance coûts nationaux et avantages locaux ouvrait la porte à tous les chantages. Il convenait de mettre les élus locaux "en situation d'arbitrer et non plus de quémander" avait écrit en 1995 Jean-Louis Guigou dans *Une ambition pour le territoire* page "sang neuf", en rapprochant les choix budgétaires des populations. L'institutionnalisation des pays permettait enfin de le faire.

Associer les villes et les campagnes dans de véritables bassins d'équipement collectif, cette idée avait déjà prévalu en 1964 au commissariat au Plan, lors du découpage de la France en quelque 202 zones d'études démographiques et d'emploi. Il s'agissait alors d'élaborer des indicateurs de situation dans des espaces pertinents afin de

guider les choix d'investissement de l'État. La même idée avait prévalu le 21 décembre 1970 lorsque le ministre de l'intérieur avait demandé aux préfets de mettre en place dans chaque arrondissement une commission informelle d'élus et de représentants socioprofessionnels présidée par le sous-préfet pour analyser les besoins d'équipements des populations. Générant des querelles de préséance, cette circulaire ne fut guère appliquée qu'à Bayeux, un sous-préfet ayant eu l'audace de penser qu'une circulaire était faite pour être appliquée. Pourtant, les logements aidés, les routes, les établissements scolaires, culturels, sportifs, hospitaliers, l'agence nationale pour l'emploi, le centre des impôts, les sites et les monuments historiques, tout cela concerne normalement la population permanente ou saisonnière d'un pays. C'est là qu'il convient de déconcentrer à titre expérimental l'arbitrage budgétaire pour l'essentiel des services aux populations.

La dépense nationale moyenne de l'État par habitant fut calculée pour tous les postes où c'était pertinent. Sur cette base, le gouvernement rechercha territoires et sous-préfets volontaires pour une expérience de déconcentration budgétaire. La gestion des fonds publics devant être améliorée, il fut annoncé d'emblée que les territoires expérimentaux auraient leur part moins 20 %.

Malgré le ticket modérateur, il y eut trois volontaires. Trois arrondissements ruraux animés par une petite ville, arrondissements ni trop denses, ni trop dépeuplés, France heureuse ignorant les "affaires", et régulièrement oubliée par l'État. Il apparût seulement que le "moins 20 %" demandait à être reconsidéré à la lumière des bases de la fiscalité locale et des dépenses récemment faites sur le site par l'État, voire la région et le département.

L'administration centrale en effet n'était pas seule concernée. L'administration régionale et l'administration départementale l'étaient aussi. Un pays voulait par des formules d'enseignement à distance et d'entraîneurs locaux réduire fortement le temps passé par les jeunes en trajets scolaires. Mais comment jouer avec les professeurs, les murs et le ramassage scolaire si cela ressort de budgets différents ? La rationalité des choix exige l'unicité budgétaire. Régions et départements furent donc

invités à abonder les budgets expérimentaux des sommes moyennes par habitant consacrées normalement par eux au service des populations. Le cofinancement devenait global et forfaitaire.

Le sous-préfet inspecteur des Finances représentant l'État en cette affaire gagna rang de préfet. Ravis d'avoir à préfigurer ce que pourrait être la France de demain, des fonctionnaires de valeur rejoignirent avec enthousiasme les agences interministérielles mises en place dans les pays expérimentaux. La Province gagna quelques énarques. Paris en conservait toutefois les trois quarts.

Et la participation des populations concernées à cette aventure ? Elle s'exprima abondamment dans la presse locale, tenue très précisément informée, mais aussi à travers une assemblée ressemblant assez à celle qui officialisa l'idée régionale entre 1964 et 1972. La simple reprise de la circulaire de 1970 autorisa l'affaire.

LIBERTÉ, LIBERTÉ CHÉRIE

Au début, le changement sembla avant tout purement comptable. Pour payer les fonctionnaires présents dans le pays-test, le Trésorier Payeur Général mobilisait une ligne budgétaire territoriale au lieu d'une ligne ministérielle. Les transferts de lycéens ou de collégiens entre le pays expérimental et les pays voisins faisait l'objet d'un suivi précis et de compensations financières. Il en allait de même pour les hospitalisations. Les intéressés n'en étaient pas affectés.

Et puis, l'on prit progressivement la mesure des possibilités offertes par les nouvelles règles budgétaires. Le ministère de l'équipement avait accepté que les aides au logement soient intégrées à l'expérience, les règles nationales d'octroi restant naturellement sauves. Mais cela lui donna envie d'expérimenter en vraie grandeur les conditions d'une autre politique, avant application éventuelle à l'ensemble de la Nation. Celle-ci n'avait plus à se déplacer en bloc d'un bord ou de l'autre au gré des réformes. Telle une amibe, la Nation disposait avec le pays d'un pseudopode lui permettant d'explorer sereinement les avenir possibles.

Allègrement, un pays demanda que l'argent de l'enseignement supérieur soit lui aussi intégré à l'expérience. Bien entendu, si un jeune du pays choi-

sisait d'aller dans une université française, il convenait de rembourser au ministère le coût moyen d'une année d'étudiant. Mais bien d'autres utilisations de cet argent devenaient possibles dans l'intérêt des jeunes : journées d'orientation professionnelle, bourses pour un stage professionnel à l'étranger, participation à une équipe de coopérants, etc. Le pays faisait la courte échelle à ses enfants. Les universités perdirent un certain nombre de jeunes en provenance des pays expérimentaux. N'ayant probablement pas grand chose à y faire, ils se découvraient d'autres projets personnels.

Les enseignants représentaient dans les pays-tests une bonne moitié des fonctionnaires. Leur emploi fut l'objet de maints débats. Il ne s'agissait plus désormais de quémander des postes mais d'arbitrer avec les moyens du bord. Le budget alloué étant forfaitaire, l'économie ou la dépense concernaient le pays. La France y a gagné quelque souplesse dans la recherche d'une meilleure utilisation de l'argent public.

Côté emploi, bien des dispositions inconcevables en raison du corporatisme inhérent aux organisations nationales devinrent possibles. Il devenait acceptable de faire évoluer certains statuts, à partir du moment où un enfant du pays allait pouvoir en profiter. L'on s'affairait à privilégier les activités amenant du pouvoir d'achat dans la zone plutôt que celles se contentant de le recycler. Conformément à la logique de préfiguration déjà présente dans l'antique loi Robien, l'État réduisait les charges sociales au fur et à mesure des créations d'emploi dans la zone-test.

De monarchique et pyramidale, la France devenait ainsi progressivement, texte après texte et kilomètre carré après kilomètre carré, démocratique et réactive. Son administration centrale avait pu lui assurer une certaine puissance dans une Europe où elle avait la supériorité du nombre. Ce n'était plus le cas. L'espace faisait à présent la supériorité française. Et l'on avait su lui redonner vie. Dans 400 lieux en France, de nouvelles équipes allaient pouvoir imaginer le futur : 400 utopies.

Louis Ergan et Loelz Laurent